

## Unabhängige Lebensführung und Inklusion in der Gemeinschaft: Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. (2018). *Unabhängige Lebensführung und Inklusion in der Gemeinschaft: Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 22). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66886-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft

Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

### Information

**Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verdeutlicht mit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 zu Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention die Bedeutung eines unabhängigen Lebens in der Gemeinschaft für die Verwirklichung der Menschenrechte. Er erläutert auch, welche Umsetzungsdefizite die Vertragsstaaten angehen sollten. Die vorliegende Publikation fasst die Allgemeine Bemerkung näher zusammen und zeigt ihren Nutzen für Recht und Politik in Deutschland auf.**

Jeder Mensch möchte sein Leben selbst gestalten. Doch Menschen mit Behinderungen können sich häufig nicht aussuchen, wo und mit wem sie leben. Wer im Alltag auf Unterstützung angewiesen ist, musste in der Vergangenheit oft in abgelegenen Heimen oder Wohneinrichtungen leben. Dort konnten die Menschen nicht selbst über ihr Leben bestimmen: Ihr Tagesablauf und ihre Wohn- und Lebenssituation waren fremdbestimmt, etwa weil Dienstpläne das Aufstehen- und Zubettgehen festlegten; das Personal entschied, wie sich jemand zu kleiden hatte oder organisatorische Erfordernisse dominierten den Alltag in den Wohngruppen. Die Menschen mit Behinderungen waren isoliert von ihrem bisherigen Umfeld und viele erlebten Gewalt.

Zum Teil bestehen diese Probleme auch heute noch.<sup>1</sup> Dies steht im Widerspruch zur Idee des selbstbestimmten Lebens, die Menschen mit Behinderungen entwickelt haben und die Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention

(kurz: UN-BRK) zugrunde liegt. Selbstbestimmt leben bedeutet, frei von institutionellen Abhängigkeiten zu sein und die örtliche Gemeinschaft selbst wählen zu können.

### Das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft

Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention erkennt deshalb das Recht aller Menschen mit Behinderungen an, mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in einer selbstgewählten Gemeinschaft zu leben. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen den Genuss dieses Rechts und die volle Inklusion in und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern. Dazu gehört zum einen der Zugang zu einer Reihe gemeindenaher, behinderungsspezifischer Unterstützungsdienste einschließlich persönlicher Assistenz (Artikel 19 b) UN-BRK) und zum anderen der Zugang zu allgemeinen Einrichtungen und Diensten in der Gemeinde (Artikel 19 c) UN-BRK) wie Bürgeramt, Wahlbüros, Jugendhäuser oder Schulen. Beides ist Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Wohn- und Lebenssituation frei wählen können und nicht in besondere Wohnformen gezwungen sind (Artikel 19 a) UN-BRK).

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5<sup>2</sup> von 2017 erläutert der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-Ausschuss), wie das Recht auf unabhängige

## Artikel 19 UN-Behindertenrechtskonvention

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie

zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinigungen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd/#c1911>

Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft im Detail zu verstehen ist. Vor der Veröffentlichung dieser Allgemeinen Bemerkung veranstaltete der UN-Ausschuss am 19. April 2016 einen öffentlichen Fachtag und befragte Expert\_innen.<sup>3</sup> Auf dieser Grundlage und unter Auswertung der Erfahrungen, die der UN-Ausschuss in den Staatenprüfverfahren durch die Befassung mit den Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen weltweit gemacht hat, veröffentlichte er im April 2017 einen Entwurf und bat um Stellungnahmen. Über 60 schriftliche Stellungnahmen gingen daraufhin ein.<sup>4</sup> Im August 2017 verabschiedete der UN-Ausschuss die endgültige Version der Allgemeinen Bemerkung.<sup>5</sup>

Der UN-Ausschuss macht deutlich, dass das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft in allen internationalen Menschenrechtsnormen verankert ist und auf die Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte verweist. Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 betont die Rolle der Gemeinschaft für die individuelle Persönlichkeitsentfaltung. Nach Auffassung des UN-Ausschusses umfasst Artikel 19 UN-BRK sowohl das bürgerliche und politische Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes (Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte) als

auch das wirtschaftlich und soziale und kulturelle Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Wohnen (Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) (9).<sup>6</sup> Das Recht auf unabhängige Lebensführung ist demnach eine der weitreichendsten

## General Comments zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen veröffentlichen in regelmäßigen Abständen so genannte *General Comments* oder auch *General Recommendations* (deutsch: *Allgemeine Bemerkungen*). Darin erläutern sie die inhaltliche Bedeutung und Tragweite des Menschenrechtsübereinkommens, für den sie zuständig sind, und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. Sie stützen sich dabei auf ihre Erfahrungen aus den Staatenberichtsprüfungen<sup>7</sup> und beziehen auch Dokumente weiterer Menschenrechtsorgane mit ein. Die Allgemeinen Bemerkungen geben den Vertragsstaaten konkrete Vorgaben, sowohl für die Einhaltung und Umsetzung des Vertrags als auch für die zukünftige Berichterstattung an die Hand.

Bestimmungen der UN-BRK, da alle Menschenrechte letztendlich in der Gemeinschaft mit anderen Menschen ausgeübt werden. Nur dort kann sich die Persönlichkeit eines Menschen frei und voll entfalten (69).

Um das Verständnis der Bestimmung zu erleichtern, führt der UN-Ausschuss folgende grundlegende Konzepte und Prinzipien näher aus:

- **Unabhängig Leben/unabhängige Lebensführung** leitet sich aus dem menschenrechtlichen Prinzip der Achtung der Menschenwürde und der individuellen Autonomie ab.<sup>8</sup> Dieses Prinzip ist dann verwirklicht, wenn Menschen mit Behinderungen mit allen notwendigen Mitteln ausgestattet werden, um ihr Leben frei zu wählen und selbst kontrollieren zu können. Das reicht von der Entscheidung, wo und mit wem man zusammenlebt, wie man seinen Alltag gestaltet, was man isst, wie man sich pflegt oder kleidet bis hin zur Gestaltung der persönlichen Beziehungen, der Beschäftigung, der kulturellen, religiösen, politischen und Aktivitäten. Dabei geht es weder darum, alleine zu leben, noch um die Fähigkeit, alltägliche Tätigkeiten selbst ausführen zu können (16 a)).
- **Inklusion in die Gemeinschaft** beruht auf dem menschenrechtlichen Prinzip der vollen und wirksamen Inklusion in und Teilhabe an der Gemeinschaft.<sup>9</sup> Das umfasst den Zugang zu allen Diensten und Einrichtungen für die Öffentlichkeit, etwa Wohnraum, persönliche Beförderung, Einkaufsmöglichkeiten, Bildung und Beschäftigung sowie religiöse und kulturelle Feierlichkeiten (16 b)).
- **Unabhängige Wohn- und Lebenssituationen** grenzt der UN-Ausschuss explizit von besonderen Wohnformen und dem Leben in Einrichtungen ab. Unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft bedeutet für ihn in erster Linie, dass Menschen mit Behinderung nicht in bestimmte Wohn- und Lebenssituation gezwungen werden und dabei persönliche Wahlfreiheit und Autonomie einbüßen. Dies ist in institutionalisierten Wohnformen der Fall – und zwar unabhängig davon, ob es sich um Einzelwohnungen, kleine Wohngruppen

oder Großeinrichtungen handelt. Institutionalisierung liegt dann vor, wenn man verpflichtet ist, Assistent\_innen zu teilen, wenn man alltägliche Aktivitäten nicht selbst bestimmen und sich Mitbewohner\_innen nicht aussuchen kann. Sie liegt auch vor, wenn Abläufe starr geregelt sind – ohne Berücksichtigung von persönlichem Willen und Präferenzen – oder wenn Dienstleistungen paternalistisch vorgegeben sind. In institutionalisierten Settings sind Wahlfreiheit und Kontrolle immer begrenzt. Deshalb reicht es dem UN-Ausschuss nicht aus, Einrichtungen einfach zu schließen oder zu dezentralisieren. Politische Konzepte zur Deinstitutionalisierung müssen stattdessen viel weiter reichen und strukturelle Reformen beinhalten (16 c)).

Das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft bezieht sich nach Ansicht des UN-Ausschusses dabei explizit auf alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von ihrem Unterstützungsbedarf oder der Art ihrer Beeinträchtigung. Die Annahme, dass insbesondere Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen nicht „in der Lage“ seien, in der Gemeinschaft zu leben oder ihnen aus Kostengründen Unterstützung außerhalb von Einrichtungen verwehrt wird, widerspricht Artikel 19 der UN-BRK. Das Recht gilt weiterhin unabhängig von Rassenzuschreibung, Geschlecht, sexueller Orientierung, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit und Migrations- oder Fluchtstatus. Dabei spiegelt das Recht die Vielfalt kultureller Normen und Werte wider, denn es geht um die Anerkennung gleicher Wahlmöglichkeiten wie die anderer Mitglieder der Gemeinschaft. Für Kinder macht das Recht, in einer Familie aufzuwachsen, den Kern unabhängiger Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft aus (8, 19–23, 37).

Individuelle Wahlfreiheit im Sinne der UN-BRK<sup>10</sup> umfasst nicht nur den Wohnort, sondern alle Aspekte der Wohn- und Lebenssituation. Der UN-Ausschuss verdeutlicht dabei insbesondere, dass Wahlfreiheit nur dann gegeben ist, wenn tatsächliche Wahlmöglichkeiten bestehen: Wenn zum Beispiel informelle Unterstützung durch Angehörige die einzige Option ist, weil es außerhalb von Einrichtungen keine passende Unterstützung gibt; wenn Informationen nicht in zugänglichen

Formaten zur Verfügung stehen oder die rechtliche Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen eingeschränkt wird, dann liegt keine Wahlfreiheit vor (24–27).

Eine Grundvoraussetzung für Wahlfreiheit ist individualisierte Unterstützung.<sup>11</sup> Der UN-Ausschuss hebt hervor, dass Unterstützung ein Recht darstellt und Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben sollten, je nach Bedarf aus einem breiten Spektrum individualisierter Dienste zu wählen. Dabei sollten diese Dienste dazu dienen, die Inklusion in und Teilhabe an der Gemeinschaft zu fördern sowie Isolation und Segregation zu verhindern (28–31). Eine besondere Rolle hierbei spielt persönliche Assistenz. Sie unterscheidet sich von anderen Formen der persönlichen Unterstützung unter anderem dadurch, dass die Personen, die eine Hilfe in Form einer Assistenz in Anspruch nehmen, über die Dienstleistung bestimmen und entscheiden durch wen, wo, wann und auf welche Art und Weise die Leistung erbracht wird, entweder indem sie als Arbeitgeber\_innen fungieren oder indem sie die Leistung von einem oder mehreren Anbietern beziehen. Dies kann auch über unterstützte Entscheidungsfindung erfolgen, die finanziellen Mittel sollten auf Grundlage des individuellen Bedarfs zur Verfügung gestellt werden (16 d)).

Neben den behinderungsspezifischen Diensten ist der Zugang zu allgemeinen Diensten und Einrichtungen zentral für die selbstbestimmte Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft.<sup>12</sup> Dazu zählen zum Beispiel Wohnungen, Supermärkte, Arbeitsstätten, der Nahverkehr, Bibliotheken, soziale Medien und das Internet sowie alle anderen Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Diese müssen in Städten und auf dem Land physisch und geografisch sicher zu erreichen, bezahlbar und akzeptierbar sein. Eine besondere Bedeutung spielt zugänglicher Wohnraum: Er sollte nicht auf einzelne Gebiete beschränkt, sondern in allen Gegenden vorhanden sein. Bei der Gestaltung der Dienste müssen Menschen mit Behinderungen eingebunden werden, denn nur dann können die Dienste besondere Bedarfe berücksichtigen und gender-, kultur- und alterssensibel ausgerichtet werden (32–37).

## Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft bezieht sich sowohl auf das bürgerliche Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes als auch das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht auf Wohnen. Dieser Doppelcharakter spiegelt sich auch in der Verpflichtungsstruktur wider: Es geht also zum einen um Achtungs- und Schutzpflichten, die der Staat sofort einhalten muss. Hinzu tritt die Verpflichtung, die für den Rechtsgenuss notwendige Infrastruktur schrittweise und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel aufzubauen und zu unterhalten. Diese progressive Verpflichtung, so führt der UN-Ausschuss aus, gilt ebenfalls unmittelbar und muss graduell umgesetzt werden (39–46).

**Achtungspflicht:** Vertragsstaaten dürfen weder direkt noch indirekt in das Recht von Menschen mit Behinderungen, ihren Wohnort frei zu wählen und zu entscheiden, wo, wie und mit wem sie leben, eingreifen. Die Staaten sind verpflichtet, Gesetze, die dieses Recht einschränken, zu reformieren. Solche Eingriffe liegen zum Beispiel vor, wenn die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen aus Kostengründen eingeschränkt wird oder wenn rechtliche Betreuer\_innen stellvertretend über die Wohnform entscheiden. Dazu gehören auch Gesetze, die den Zugang zu behinderungsspezifischen Diensten und allgemeinen Diensten und Einrichtungen regeln, sowie die Frage der Unterbringung gegen den Willen der Betroffenen (47–49).

**Schutzpflicht:** Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass Dritte, etwa Familienangehörige, Leistungserbringer\_innen, Vermieter\_innen oder Anbieter\_innen allgemeiner Dienste, das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft nicht verletzen. Eine solche Verletzung liegt etwa dann vor, wenn Angehörige sich übergriffig verhalten oder wenn Anbieter\_innen von Kultur- oder Freizeitangeboten Menschen mit Behinderungen von ihren Kursen ausschließen. Die Schutzpflicht umfasst auch die Überwachung der Leistungserbringer\_innen und den Schutz vor Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Kinder müssen davor geschützt werden, aufgrund von Behinderung verlassen oder in Einrichtungen untergebracht zu werden (50–53).



**Gewährleistungspflicht:** Staaten sollen geeignete gesetzgeberische, administrative, haushalterische, gerichtliche, programmatische und weitere Maßnahmen ergreifen, um die volle Umsetzung des Rechts auf selbstbestimmte Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft zu gewährleisten und Barrieren, die der Umsetzung im Wege stehen, zu beseitigen. Dazu fordert der UN-Ausschuss die Staaten auf, unverzüglich Strategien zur Deinstitutionalisierung, also dem Ersetzen von Einrichtungen und institutionalisierenden Vorschriften durch ein Spektrum individueller Unterstützungsdienste einschließlich der Schaffung inklusiver allgemeiner Dienste, zu entwickeln. Diese soll über einen ressort- und ebenenübergreifenden Ansatz erfolgen, konkrete Budgets, Zeitpläne und Übergangspläne beinhalten und in enger Abstimmung mit den Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, entwickelt werden (56–58).

### Aufgaben der Vertragsstaaten

Die Umsetzung von Artikel 19 der UN-BRK kann für die Vertragsstaaten eine Herausforderung sein, dessen ist sich der UN-Ausschuss bewusst. Er empfiehlt unter anderem die folgenden Schritte (97):

- Gesetze, die die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf ihre Wohn- und Lebenssituation einschränken, reformieren;
- Standards und Gesetze zur Verbesserung der Zugänglichkeit vor Ort verabschieden und durchsetzen; dabei sollten die Leitlinien des Universellen Designs in politischen

Programmen und Konzepten berücksichtigt werden, insbesondere beim Wohnungsbau;

- Menschen mit Behinderungen dabei unterstützen, ihr Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft durchzusetzen; dazu gehört auch, sie mit substantiellen und verfahrenstechnischen Rechten auszustatten;
- zielgerichtete Strategien zur Deinstitutionalisierung verabschieden; dabei sollte besonderer Fokus auf Menschen mit psychosozialen und/oder intellektuellen Beeinträchtigungen gerichtet werden, ebenso auf Kinder mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben;
- persönliche Assistenz ausreichend finanzieren und Ausschreibungsverfahren entwickeln, die berücksichtigen, ob behinderungsspezifische Dienste im Einklang mit dem Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft stehen;
- Strategien zur Deinstitutionalisierung und Umsetzung von Artikel 19 der UN-BRK entwickeln sowie Mechanismen zur Überwachung von Diensten und Einrichtungen in Kraft setzen; dabei soll die Rolle der nationalen Monitoring-Stellen berücksichtigt werden;
- Behindertenselbsthilfeorganisationen bei allen Umsetzungsschritten beteiligen; dazu gehört auch die Überwachung der Umsetzung.

## Die Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung des UN-Ausschusses für Recht und Politik in Deutschland

Mit der Allgemeinen Bemerkung hat der UN-Ausschuss Klarheit bei der Beantwortung von umstrittenen Fragen geschaffen. So wurde hierzulande beispielsweise lange diskutiert, ob das Leben in Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe als Leben in der Gemeinschaft gelten kann. Der UN-Ausschuss hat klargestellt, dass dies nicht der Fall ist: Stationäre Einrichtungen und andere Formen institutionalisierter Unterstützung – unabhängig von ihrer Größe – können sich seiner Ansicht nach nicht auf die UN-BRK berufen. Der UN-Ausschuss verdeutlicht auch, dass die progressive Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung unmittelbar und unter maximaler Ressourcenaus-schöpfung umgesetzt werden sollte; seiner Ansicht nach kann es nicht gerechtfertigt werden, den Beginn der Umsetzung aufzuschieben. Mit seiner Allgemeinen Bemerkung verweist der UN-Ausschuss darüber hinaus auch auf gesellschaftspolitische Fragen, etwa wenn man die schwierige Situation auf dem Wohnungsmarkt und ihre Folgen für Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-BRK betrachtet.

### Die Wohnsituation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland

Zwar erhielten 48,3 Prozent der Menschen mit Behinderungen, die 2016 über die Eingliederungshilfe bei der selbstbestimmten Lebensführung unterstützt wurden, diese Unterstützung durch gemeindenahe Dienste in einer eigenen Wohnung (ambulant),<sup>13</sup> doch ist seit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 die Zahl derjenigen, die in einer Wohneinrichtung (stationär) leben, nicht zurückgegangen.<sup>14</sup> Dabei gibt es große regionale Unterschiede: In Berlin zum Beispiel erhielten 70 Prozent der Leistungsberechtigten 2016 Unterstützung in der eigenen Wohnung, in der Oberpfalz waren es nur 26,2 Prozent.<sup>15</sup> Insbesondere Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen (sogenannte geistige Behinderung) haben nach wie vor nicht die gleichen Chancen, bedarfsgerechte Unterstützung auch außerhalb von Einrichtungen zu erhalten: Nur 30,4 Prozent dieser Leistungsberechtigten lebten 2016 in einer ambulanten Wohnform, während es bei

den Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen (sogenannte seelische Behinderung) 70,7 Prozent waren.<sup>16</sup> Darüber hinaus wird nach wie vor auch der Großteil der finanziellen Mittel in Einrichtungen eingesetzt.<sup>17</sup> Eine systematische Deinstitutionalisierung, wie sie der UN-Ausschuss auch in seinen Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) anlässlich der ersten Staatenprüfung Deutschlands 2015 gefordert hat,<sup>18</sup> ist also nicht ausreichend vorangekommen.

Hinzu kommt das Problem, dass sich – insbesondere in Ballungsgebieten – die Frage des Zugangs zu Wohnraum zunehmend zum Problem entwickelt. Es fehlen hierzu belastbare Daten, doch muss von einem Mangel an barrierefreien Wohnungen ausgegangen werden.<sup>19</sup> Auch die Frage der Bezahlbarkeit stellt sich vor dem Hintergrund steigender Mietpreise als zunehmendes Problem dar. Die Zahl der Sozialwohnungen ist aufgrund geringer Neubautätigkeit und auslaufenden Preisbindungen in vielen Ländern in den letzten Jahren gesunken, der Bedarf insbesondere in den Ballungszentren aber gestiegen.<sup>20</sup>

Mit dem am 23.12.2016 verabschiedeten Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (BTHG) wurde die gesamte Eingliederungshilfe umfassend reformiert. Auswirkungen auf das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft werden sich erst in den nächsten Jahren zeigen, wenn auch die Reform der Eingliederungshilfe 2020 in Kraft getreten ist. Positiv ist, dass das BTHG dafür sorgt, dass der Wunsch von Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidung über die Wohnform jetzt stärker berücksichtigt wird und der sogenannte Mehrkostenvorbehalt abgeschafft ist. Das hatte auch der UN-Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen gefordert.<sup>21</sup> Dennoch setzt das Gesetz die Empfehlungen des UN-Ausschusses hinsichtlich Artikel 19 der UN-BRK nicht ausreichend um: So werden subjektive Wünsche von Menschen mit Behinderungen abgewogen mit dem objektiven Kriterium der Zumutbarkeit.

Zudem ist auch eine gemeinsame Leistungserbringung gegen den Willen der Leistungsberechtigten möglich, sofern diese nicht die Unzumutbarkeit nachweisen können.<sup>22</sup>

### Was getan werden muss

Zwar gab es in den letzten Jahren zahlreiche Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zur Umsetzung der aus der UN-Konvention erwachsenen Verpflichtungen, doch gehen diese nicht weit genug:

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des UN-Ausschusses bietet umfangreiche Hinweise, wie das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft zu verstehen ist und wie eine systematische Umsetzung erfolgen sollte. Dabei wird deutlich, dass die von Deutschland vertretene Auffassung,<sup>23</sup> das Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft umfasse auch Sondereinrichtungen, nicht mit der Position des UN-Ausschusses übereinstimmt. Neben einem diesbezüglichen Bewusstseinswandel sind vor allem auch strukturelle Änderungen im Sinne einer vom UN-Ausschuss geforderten Deinstitutionalisierungsstrategie nötig. Dies umfasst die direkte Stärkung des Rechts von Menschen mit Behinderungen, über ihre Wohn- und Lebenssituation zu entscheiden, ebenso wie die Schaffung entsprechender

Rahmenbedingungen. Dazu sollten die Träger der Sozialhilfe, der Freien Wohlfahrtspflege und Organisationen von Menschen mit Behinderungen konkrete Pläne und Strategien vereinbaren, mit denen sie eine Vielfalt individualisierter gemeindenaher Unterstützungsdienste schaffen und Einrichtungen ersetzen können. Dazu müssen entsprechende Anreize, Finanzmittel und Zeitpläne entwickelt werden. Hinzu kommen die Stärkung persönlicher Assistenz und des persönlichen Budgets sowie der Aufbau inklusiver Sozialräume: Dazu gehört die Förderung des barrierefreien (sozialen) Wohnungsbaus, etwa durch entsprechende Anpassung der Bauordnungen, die Verbesserung der Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten für die Öffentlichkeit – auch in privater Hand – wie Arztpraxen, Kinos, Restaurants, Taxen und die verbesserte Datenerhebung zur Überwachung des Fortschritts bei der Verwirklichung von Artikel 19 der UN-BRK. Besondere Verantwortung für einen inklusiven Sozialraum tragen die Kommunen.

2018 beginnt die zweite Runde des Staatenprüfverfahrens mit der Veröffentlichung der Frageliste durch den UN-Ausschuss. Dann wird sich Deutschland auch zum Fortschritt bei der Deinstitutionalisierung und zum Leben von Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft äußern müssen.

- 1 Vgl. etwa Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Bonn: Bundesministerium für Gesundheit und Soziales, S. 275–276; Franz, Daniel / Iris Beck (2015): Evaluation des Ambulantisierungsprogramms in Hamburg. Kurzfassung. Hamburg: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg, S. 5–7.
- 2 UN, Committee on the Right of Persons with Disabilities (2017): General Comment No. 5 on living independently and being included in the community. 27 October 2017, UN-Doc. CRPD/C/GC/5.
- 3 Das Programm und die Stellungnahmen sind verfügbar unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CallIDGDToliveindependently.aspx> (abgerufen am 28.06.2018).
- 4 Die Stellungnahmen zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung sind verfügbar unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/WSArticle19.aspx> (abgerufen am 28.06.2018). Auch Deutschland hat eine Stellungnahme eingereicht, diese ist ebenfalls unter dem angegebenen Link verfügbar.
- 5 Der General Comment ist verfügbar unter [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en) (abgerufen am 28.06.2018).

- 6 Ziffern in Klammer verweisen auf die jeweiligen Absatznummern der Allgemeinen Bemerkung.
- 7 Durch die Ratifikation einer Menschenrechtskonvention verpflichten sich die Staaten, regelmäßig Berichte über die Umsetzung der Rechte im nationalen Rahmen einzureichen. Die UN-Ausschüsse prüfen diese Berichte im Rahmen eines „konstruktiven Dialogs“ mit Regierungsvertretern und veröffentlichen danach Empfehlungen an die Staaten. Die Prüfung Deutschlands durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen fand 2015 statt, vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung/> (abgerufen am 28.06.2018).
- 8 Vgl. Artikel 3 a) UN-BRK.
- 9 Vgl. Artikel 3 c) UN-BRK.
- 10 Vgl. Artikel 19 a) UN-BRK.
- 11 Vgl. Artikel 19 b) UN-BRK.
- 12 Vgl. dazu Artikel 19 Buchstabe c) UN-BRK.
- 13 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger / Con\_sens (2018): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Bericht 2016. Münster: Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, S. 7.
- 14 Ebd., S. 54.
- 15 Ebd., S. 70.



- 16 Ebd., S. S. 16–18.
- 17 Ebd., S. 11; 2016 waren dies etwa im stationären Wohnen rund 9,4 Milliarden, im ambulanten Wohnen hingegen nur rund 1,8 Milliarden.
- 18 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding Observations on the initial Report of Germany, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1 (13 May 2015), Rn. 42.
- 19 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), S. 259.
- 20 Vgl. Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403, S. 6–7.
- 21 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), siehe Anm. 18, Rn. 42 a.
- 22 Vgl. Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016): Bundesteilhabegesetz überarbeiten. Anmerkungen zum BTHG aus menschenrechtlicher Perspektive anlässlich der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag am 22.09.2016. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 7.
- 23 Die Stellungnahme Deutschlands zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/WSArticle19.aspx> (abgerufen am 28.06.2018).

---

## Impressum

Information Nummer 22 | Dezember 2018 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention;  
Dr. Meike Neiß hat den Text in wesentlichen Zügen vorbereitet

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.